

ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЖКХ

COMMUNAL ECONOMY TARIFF POLICY

К. А. Иванов,
аспирант

Подход к управлению многоквартирными домами в России близок к принятому в развитых зарубежных странах. Основное отличие состоит в том, что там в этой сфере действуют рыночные отношения. В частности, имеется возможность передачи жилого фонда от одной управляющей организации другой, а также от одного поставщика услуг к другому. В то же время, обеспечение населения коммунальными услугами осуществляется с активным участием государственных органов, которые определяют правила работы частных предприятий-конкурентов, защищают права потребителей, гарантируют выполнение стандартов качества на жизненно важные услуги.

Approach to management of apartment houses in Russia is close to that practiced in developed foreign countries. Main difference consists in that market relations are completely operable there. Particularly, it is possible to transfer dwelling funds from one managing company to another one as well as easily, within a couple of days, to change supplier of a communal service. At the same time, the population is provided with communal services under strict control on the part of state authorities who determine competing private enterprises' work rules, protect consumers' rights and guarantee quality standards for vital services.

L'approche à la gestion des maisons appartements en Russie est proche à tel pratiqué dans les pays étrangers développés. Différence principale consiste dans le fait que les relations du marché opèrent la en échelle complète. On peut notamment transmettre les fonds du logement à une autre compagnie administratrice ou changer le fournisseur de n'importe quel service communal pendant une paire des jours. En même temps on rend à population les services communaux sous le contrôle rigoureux de part d'organisations d'autorité étatique qui déterminent les règles d'opération des compagnies concurrentes rendant les services communaux, protègent les droits du consommateurs et garantent l'observation des standards de qualité des services communaux vitaux.

Das in Russland zur Verwaltung Mehrfamilienhäuser praktizierte Herangehen ist in vielem ähnlich demselben das man in entwickelten Auslandsstaaten übt. Hauptverschiedenheit besteht darin dass Marktbeziehungen funktionieren dort in vollem Maß. Man kann zum Beispiel die Wohnraumbestand auf eine andere Verwaltungskompanie überweisen oder den Lieferant jedes Kommunalservice während ein paar Tagen wechseln. Zur derselben Zeit, Kommunalservice an Bevölkerung werden unter stricte Kontrolle von Staatsorganisationen erteilt, die für konkurrierenden Kommunalservicekompanien die Operationsregeln ausarbeiten, die Rechte der Verbraucher verteidigen und Beachtung der Qualitätsstandarten auf lebenswichtigen Kommunalservice garantieren.

Ключевые слова: управление, государство, коммунальные услуги, ресурсы, многоквартирные дома.

Key words: management, government, communal services, resources, apartment houses.

Mots clefs: gestion, Etat, services communaux, ressources, maisons appartements.

Schlüsselwörter: Verwaltung, Staat, Kommunalservice, Ressourcen, Mehrfamilienhäuser.

Управление многоквартирными домами является характерной для большинства цивилизованных стран сферой деятельности, оперирующей достаточно близкими понятиями, одним из которых является объединение собственников жилья.

Объединение собственников жилья (ОСЖ) представляет собой некоммерческую потребительскую организацию, объединяющую собственников объектов недвижимого имущества или пайщиков, создаваемую с целью управления комплексом недвижимого имущества, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и распоряжения имуществом. ОСЖ стало обобщающим понятием различных юридических форм жилищной кооперации, например: территориальные сообщества жителей (Planning Unit Developments – PUD), кондоминиумы (Condominium Association), жилищные кооперативы (Housing Cooperatives) в США и Канаде; синдикаты во Франции; квартирные акционерные общества в Финляндии; объединения совладельцев многоквар-

тирных домов (ОСМД) в Украине; товарищества собственников жилья (ТСЖ) и жилищно-строительные кооперативы (ЖСК) в России¹.

Таким образом, с точки зрения подхода к управлению многоквартирными домами, Россия не строит свою уникальную модель, а воспринимает международный опыт, проверенный десятилетиями. Необходимо также отметить, что страна имеет и некоторую историю развития своих ОСЖ. Например, в дореволюционной России существовали города-сады, в период НЭПа – жилищные кооперативы (ЖК) и жилищно-арендные кооперативные товарищества (ЖАКТ). Молодежные жилищные кооперативы (МЖК) были распространены в СССР в 1970–1990-е годы².

Важным критерием оценки социальной ориентированности рынка коммунальных услуг является доля затрат на ЖКУ в общем объеме потребительских расходов домашнего хозяйства. Далее будем называть эту долю бременем жилищно-коммунальных

¹ Багаев А.Н. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: все, что о ней слышали и хотим знать. Ростов н/Д.: Феникс, 2010. – С. 11.

² Там же. – С. 12.

платежей. Именно с этой величиной связаны бюджетные субсидии малоимущим семьям на оплату жилья и коммунальных услуг. В соответствии с федеральным стандартом, установленным Правительством России, субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг может получить семья, если расходы на ЖКУ превышают 25% от величины ее совокупного дохода. При этом не исключается, что региональные власти могут устанавливать более низкое значение этой доли, если доходная часть регионального бюджета сможет выдержать дополнительные социальные расходы.

В табл. 1 приведены усредненные данные относительно бремени жилищно-коммунальных платежей домашних хозяйств России, Чехии и США. Такая выборка стран представляется, на наш взгляд, удачной, поскольку позволяет осуществить мониторинг ситуации с жилищно-коммунальными платежами как в государстве классического капитализма, так и постсоветских странах, находящихся на разных уровнях развития.

Таблица 1

Доля жилищно-коммунальных платежей в структуре потребительских расходов домашних хозяйств по странам мира

Страна	Доля расходов по оплате жилья, %	Доля расходов по оплате коммунальных услуг, %	Итого, %	Год оценки
Россия	1,4	6,9	8,3	2008
США	19,0	6,9	25,8	2008
Чехия	12,3	10,9	23,2	2008

Информационным дополнением таблицы 1 могут служить данные, согласно которым в странах Восточной Европы, с переходной экономикой, наиболее высокие доли расходов на ЖКУ – у домашних хозяйств Эстонии (10,2%), Венгрии (10,8%) и Польши (9,9%). В Австрии эта доля составляет порядка 9,2%, в Финляндии и Швеции – 3,4-3,7%¹.

В целях полного анализа информации, представленной в табл. 1, сделаем ряд замечаний:

Во-первых, в России с 2001 года сбор и обработка статистической информации, характеризующей уровень и структуру потребительских расходов населения, при проведении бюджетного обследования производится с использованием Классификатора индивидуального потребления домашних хозяйств по целям (КИПЦ-ДХ).

Классификатор разработан Росстатом на основе Международной статистической классифи-

кации индивидуального потребления по целям – Classification of Individual Consumption by Purpose (COICOP), которая является одной из функциональных классификаций «Системы национальных счетов» и служит средством стандартного группирования затрат домашних хозяйств на личное потребление. Таким образом, сопоставимость данных табл. 1 обеспечивается.

Во-вторых, методической некорректностью является раздельное сопоставление расходов домашних хозяйств на жилье и коммунальные услуги, что имеет место в ряде исследовательских работ.

Дело в том, что жилище и оказываемые коммунальные услуги неразрывно связаны друг с другом. Более того, коммунальные услуги, сами по себе, не имеют смысла, если нет жилья, то есть отсутствуют потребители. В странах с развитой рыночной экономикой обладание собственным жильем есть удел немногих, поскольку, во-первых, оно дорого стоит, а, во-вторых, жилую недвижимость необходимо содержать, в том числе платить налог на имущество. По сравнению с США, в России налог на имущество физических лиц для семьи, имеющей в собственности квартиру, финансовых проблем не представляет. В связи с этим, большинство населения стран Европы и США арендуют жилье, что также связано с определенными затратами. В России арендуют жилье, как правило, трудовые мигранты, приезжающие на заработки в крупные города, и молодые семьи. Благодаря массовой приватизации жилых помещений около 90% жилищного фонда страны находится в частной собственности².

В-третьих, необходимо учитывать ресурсную обеспеченность стран энергоносителями (газ, нефть, уголь, гидроресурсы), что неизбежно отражается на размере платежей за теплоснабжение, горячее водоснабжение, электроснабжение.

Итак, данные таблицы 1 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, доля расходов по оплате коммунальных услуг в России (6,9%) на сегодняшний день находится на уровне США, но значительно ниже, чем в Чехии (10,9%), не обеспеченной собственными минеральными ресурсами. В то же время, жилищные расходы среднестатистической чешской (12,3%) и американской семьи (19,0%) на порядок превышают аналогичный показатель среднестатистического российского домашнего хозяйства (1,4%).

Во-вторых, необходимо подчеркнуть несоответствие отношений долей расходов на оплату жилья

¹ Багаев А.Н. Указ. соч. – С. 14.

² Там же. – С. 17.

и на коммунальные услуги в России ($1,4/6,9 = 0,2$) и США ($19,0/6,9 = 2,75$). По данному показателю США в 10 раз обгоняет Россию. О чем свидетельствует такое расхождение?

На наш взгляд, эти соотношения показывают национальные приоритеты в жилищных и коммунальных вопросах. В соответствии с логикой американцев, на первом месте стоит качественное благоустроенное жилье (индивидуальный дом) как фундаментальный актив семьи и залог социальной стабильности, а коммунальные услуги являются всего лишь необходимым к нему приложением. В крайнем случае, жилье без коммунальных услуг пригодно к эксплуатации, а коммунальные услуги без их приложения теряют смысл.

В России картина обратная. Актуальность коммунальных услуг стоит на первом плане, а жилье с низкими потребительскими свойствами, доставшееся большинству граждан в результате бесплатной приватизации, воспринимается как само собой разумеющееся. Тем не менее, по качественным и количественным характеристикам жилье в России значительно уступает американскому жилищному фонду, и в этой связи необходимо пересмотреть приоритеты и сосредоточиться на комфортном и благоустроенном жилье, а не на безвредном для семейного бюджета повышении цен на коммунальные услуги.

Например, жилищный рынок США не оперирует такой единицей измерения как квадратный метр общей площади жилого помещения. Если говорить об уровне жилищной обеспеченности населения России и США, то на одного американца в среднем приходится 65 кв. м жилья, в России же в 2010 году приходилось только 21 кв. м. При этом среднестатистический бедный американец в начале 1990-х годов уже располагал 40 кв. м¹.

С точки зрения величины бремени жилищно-коммунальных платежей, понятие «бедность» в России и США принципиально различны. Рассмотрим, как изменяется доля расходов на жилье и коммунальные услуги по доходным группам населения (табл. 2). Доходность группы возрастает с возрастанием ее порядкового номера.

Для адекватной интерпретации данных табл. 2 необходимо сделать один существенный комментарий относительно уровня концентрации денежных доходов среди населения. Традиционно, доходное неравенство измеряется с помощью индекса К. Джини, оцениваемого на основе кривой Лоренца. В 2008 году доходный индекс Джини в России и США составлял 40% и 45% соответственно. Таким образом, структуры распределения денежных

Таблица 2

Структура потребительских расходов домашних хозяйств по группам населения с различным уровнем доходов в 2008 году

Группа населения/Страна		Доля затрат на жилье, %	Доля затрат на коммунальные услуги, %	Всего, %
1 группа	США	23,4	10,0	33,4
	РФ	Нет данных	Нет данных	16,0
2 группа	США	19,9	9,2	29,1
	РФ	Нет данных	Нет данных	14,1
3 группа	США	19,5	7,9	27,4
	РФ	Нет данных	Нет данных	12,0
4 группа	США	17,9	6,6	24,5
	РФ	Нет данных	Нет данных	10,5
5 группа	США	18,2	5,2	23,3
	РФ	Нет данных	Нет данных	10,1

Источники: Багаев А.Н. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: все, что о ней слышали и хотим знать. Ростов н/Д.: Феникс, 2010; Рассчитано по данным Российского статистического ежегодника. 2008. Стат.сб./Росстат. М., 2009.

доходов среди населения в России и США вполне сопоставимы. Это делает межстрановой сравнительный анализ ярче и обеспечивает адекватную информационную базу для дальнейших выводов.

Итак, данные таблицы 2 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, у каждой из доходных групп населения США доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг более чем в 2 раза выше, чем у российских. Если взять, например, первую (низкодоходную) группу, то входящие в ее состав домашние хозяйства США на жилье и коммунальные услуги относят одну треть своих расходов, в то время как в России – только 16% (табл. 2). Таким образом, по сравнению с США, в России нагрузка платежей за жилье и коммунальные услуги для бедных носит вполне умеренный характер, несмотря на обратные заявления.

Во-вторых, доля расходов на оплату жилья по доходным группам населения США изменяется весьма незначительно: в интервале 17,9–23,4%. Объяснением этому служит сложившиеся социальные стандарты, в соответствии с которыми 1/5 часть расходов семьи на жилье является допустимой величиной. С ростом доходов домашнего хозяйства, последнее может позволить себе более комфортное жилье и качественно новый уровень проживания. Для России такая картина пока не характерна в связи с низкой жилищной обеспеченностью и качественной

¹ Багаев А.Н. Указ. соч. – С. 18.

однородностью жилищного фонда. Практика показывает, что на бытовом уровне наиболее острые проблемы российские домашние хозяйства испытывают не столько в сфере коммунальных услуг, сколько в сфере обслуживания многоквартирного дома, а именно: замена и ремонт сантехнического оборудования, электропроводки и т.д. На сегодняшний день эти работы, как правило, выполняют муниципальные службы (в Москве – дирекции единого заказчика), а круг частных организаций, управляющих многоквартирными домами, все еще ограничен. Более подробная информация о фактических расходах за аренду жилья, ремонт, содержание и коммунальные услуги приведены в табл. 3.

Таблица 3

Доля фактических расходов за аренду жилья, ремонт, содержание и коммунальные услуги в странах Европейского союза в совокупном семейном доходе

Страны	Расходы, %
Дания	20,7
Ирландия	23,1
Швеция	21,6
Австрия	19,2
Нидерланды	18,1
Словакия	12,4
Люксембург	22,9
Португалия	17,1
Бельгия	19,6
Франция	17,9
Словения	10,7
Испания	22,3
Италия	19,1
Греция	17,8
Великобритания	25,9
Польша	18,4
Литва	17
Эстония	18,7
Румыния	15,3
Латвия	12,3
Венгрия	19,5
Германия	24,8
Болгария	14,2
Финляндия	24

Источник: www.rosteplo.ru

Высокий уровень обеспеченности России энергоресурсами, в частности, – газом, должен значительно облегчить бремя коммунальных платежей

для отечественных потребителей. Иллюстрацией тому служат данные табл. 4.

Таблица 4

Внутренние цены на газ для населения (домашних хозяйств), по данным на 2008 год – начало 2009 года

Страны	Цена 1000 куб. м газа, евро
Дания	1 497,9
Ирландия	1 319,6
Швеция	1 078,1
Германия	943,4
Австрия	797,2
Нидерланды	775,7
Словакия	756,9
Люксембург	732,7
Португалия	726,8
Бельгия	713,2
Франция	692,7
Словения	681,4
Испания	653,0
Италия	635,1
Новая Зеландия	492,0
Великобритания	490,2
Польша	444,3
Чехия	422,1
США	344,2
Литва	317,6
Эстония	311,9
Румыния	299,4
Латвия	291,1
Венгрия	284,5
Хорватия	270,6
Турция	262,5
Болгария	255,0
Казахстан	42,2
Россия	39,7

Источник: Багаев А.Н. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: все, что о ней слышали и хотим знать. Ростов н/Д: Феникс, 2010.

На фоне приведенных в таблице 4 стран мира, цена на газ для российских семей на сегодняшний день остается самой низкой. Например, по данным государственного регулятора рынка газа и электроэнергии Великобритании (Office of Gas and Energy Markets, Ofgem), в 2007 году месячный платеж за газ среднестатистической лондонской семьи составил порядка 50 долларов США¹.

¹ Багаев А.Н. Указ. соч. – С. 21.

Поставками газа и электроэнергии конечным потребителям в Лондоне занимается около 40 компаний. Самые крупные из них – Basic Power, British Gas, Centrica, Southern Electric, Countrywide Energy, Ecotricity, Green Energy, N-Power, Powergen, Southern Electric Gas, Energy Supplies UK, Utility Warehouse, London Energy. Большинство потребителей традиционно платят за фактическое потребление, однако существуют схемы, сочетающие оплату по прибору учета и фиксированную абонентскую плату. Объем поставленного потребителю газа измеряется в киловатт-часах: 1 кВт•ч соответствует объему газа, при сгорании которого вырабатывается указанный объем электроэнергии.

Жители Лондона могут свободно менять поставщиков электроэнергии. Единственное ограничение: делать это не чаще раза в неделю. Поставщиков может быть несколько, если у одного выгодно покупать электричество днем, а у другого – ночью. Поставки электричества и газа конечному потребителю осуществляют, как правило, одни и те же компании. Однако счета за газ и электричество выставляются по отдельности. В 2004 году, по подсчетам Ofgem, средний счет за электричество в Лондоне составил 553 долларов США за год (46 долл. США в месяц)¹.

В Лондоне водоснабжением и канализацией занимаются такие компании, как London Water Services Ltd., Albion Water Ltd., Thames Water Utilities, United Utilities Water. Расходы на этот вид услуг зависят от схемы оплаты и объема потребляемой воды. Потребитель может сам выбрать, платить ему в зависимости от объема потребляемой воды или единую абонентскую плату. Существуют схемы, позволяющие сочетать оплату фактически поставленных услуг и абонентскую плату. Те, кто платят за фактический объем потребляемой воды, по данным британского государственного регулятора рынка водоснабжения и канализации (Water Services Regulation Authority, Ofwat), экономят около 36–54 долл. США в год. Тем не менее, по данным Ofwat, лишь около 30% жителей Лондона предпочитают платить по счетчику (литр потребляемой воды при этом обходится в 2,7–3,6 цента)². В Москве на сегодняшний день семьи платят в среднем 396 долл. США за воду и 174 долл. США за канализацию в год. Каждый москвич за канализацию и холодную воду ежемесячно платит \$3,1, что в 13 раз меньше, чем в Лондоне.

В российской столице и большинстве крупных городов страны рынок коммунальных услуг остается монополизированным. Так, в Москве поставками газа занимается только ГУП «Мосгаз», воды – ГУП «Мосводоканал», электроэнергии – ОАО «Мосэнерго», тепла – ОАО «Московская объединенная энергетическая компания» (МОЭК). Только в сфере утилизации твердо-бытовых отходов, наряду с ГУП «Экотехпром», работает множество негосударственных компаний. Тем не менее, несмотря на монополию рынка коммунальных услуг, тарифы естественных монополистов остаются преимущественно на социально приемлемом уровне.

В целом можно сделать следующие выводы. Анализ зарубежного подхода к управлению ЖКХ показывает, что коммунальные услуги и все, что связано с жильем, рассматривается как жизненно важное. Как следствие, обеспечение населения этими услугами всегда осуществляется при активном участии государственных органов. Различные подходы к регулированию и управлению ЖКХ муниципальных образований, так или иначе, сходятся в одном: регулирующие органы определяют правила работы частных предприятий-конкурентов, защищают права потребителей, гарантируют выполнение стандартов качества на жизненно важные услуги. В идеальном случае вся система менеджмента выглядит как децентрализованное управление с контролем отклонений. Рыночные отношения предполагают возможность передачи жилого фонда от одной управляющей организации другой, а также от одного поставщика услуг другому. При осуществлении такой передачи, кроме передачи непосредственно самого объекта или права на оказание услуг, необходимо предусмотреть возможность передачи информационной поддержки, необходимой для выполнения функций.

Библиографический список

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник. М., 2007. – 329 с.
2. Емельянов Н.А. Местное самоуправление. М.: Элит, 2008. – 420 с.
3. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. М.: Феникс, 2007. – 220 с.
4. Региональная экономика: учебник / под. ред. В.В. Степанова. М., 2008.

¹ Багаев А.Н. Указ соч.

² Там же.